

УДК 94:32:314.742(4+469)“1986-2006”

М. П. Марцинюк

ЕВОЛЮЦІЯ ПОРТУГАЛЬСЬКОЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ПІСЛЯ ВСТУПУ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ (1986–2006 РОКИ)

Стаття присвячена аналізу особливостей міграційних процесів 80-х, 90-х і 2000-х років у Португалії. У статті надається характеристика політичним змінам у країні цих років та їх впливу на основні імміграційні потоки та зміни в імміграційній політиці й законодавстві Португалії, у тому числі у зв'язку із її вступом у Європейський Союз.

Ключові слова: зовнішня політика, дипломатія, імміграційна політика, Португалія, Європейський Союз.

Міграційна політика Португалії, реформування якої припало на 90-ті - 2000-ні роки, зробила Португалію неймовірно привабливою для іммігрантів. Таким чином, з позиції ефективності розвитку міграційного законодавства і міграційної політики Португалії цього періоду, дослідження її ролі у залученні імміграційного ресурсу до цієї країни та аналіз наслідків впровадження такої політики (що призвів до формування другої за величиною в Португалії після бразильської – української трудової імміграції) постає актуальним науковим завданням.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що вперше в українській історіографії здійснено аналіз основних змін у міграційній політиці Португалії у 80-х – 2000-х роках, в тому числі у зв'язку з її вступом у Європейський Союз, та їх впливу на формування імміграційних потоків у країну.

У статті містяться такі законодавчі терміни:

Натуралізація (укорінення) – індивідуальне надання до громадянства на прохання заінтересованої особи. Згідно із законом прохання приймається до розгляду уповноваженим державним органом лише через певний строк проживання у країні. Вимога додержання строків натуралізації від 5 до 10 років закріплена 1961 р. у Конвенції ООН щодо скорочення безгромадянства. Порядок натуралізації має дозвільний характер і встановлюється нормами національного права.

Легалізація - це спеціальна процедура, яка призначена для підтвердження того, що документ, виданий державою, відповідає його чинному законодавству. На легалізованих документах має бути підпис уповноваженої особи та печатка спеціального державного органу. Документ, який має юридичну силу в межах однієї держави не матиме її за межами країни без проходження легалізації.

Екстрадиція – процесуальна дія, що полягає в передачі особи державою, на території якої вона перебуває, іншій державі (на її вимогу) з метою притягнення до відповідальності або для виконання обвинувального судового вироку.

Дозвіл на тимчасове перебування - це вид дозволу на перебування, що надається заявнику, коли закінчується термін дії візи або попередній дозвіл на тимчасове проживання. При цьому заявник повинен підтвердити обставини, що обґрунтовують його подальше перебування у країні вказаного законодавством приймаючої країни терміну.

Стаття включає в себе умовні скорочення і назви законодавчих актів, зокрема:

PALOP (Portuguese: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) – колишні португаломовні колонії Португалії у Африці.

ЄС – Європейський Союз.

Шенгенська Угода – договір “Про скасування паспортного митного контролю між країнами Європейського Союзу”, первинно підписаний 14 червня 1985 сімома європейськими державами (Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Францією, Німеччиною, Португалією та Іспанією). Угода набула чинності 26 березня 1995 року.

Дублінська конвенція - конвенція, що визначає державу, яка відповідальна за розгляд заяв про надання притулку, поданих в одній з держав - членів Європейського Союзу.

Маастрихтський договір (English: Maastricht Treaty) - відомий, як договір про Європейський Союз (ДЄС), був підписаний 7 лютого 1992 року в місті Маастрихт (Нідерланди) між членами Європейської спільноти і набрав чинності 1 листопада 1993. Це призвело до утворення Європейського Союзу. Договір став результатом окремих консультацій стосовно політичного і валютного союзів.

“Фортеця Європа” – системи прикордонних патрулів і центрів утримання під вартою, які використовуються, щоб допомогти в запобіганні незаконній імміграції в Європейський Союз.

Договір ЛУЛА – договір, підписаний у 2003 році між Португалією та Бразилією про взаємне працевлаштування громадян. Названий на честь одного з самих популярних політиків і лідерів за усю сучасну історію Бразилії – Лула Да Сілви, який був президентом Бразилії з 2003 по 2010 роки.

Аналізу окремих правових аспектів процедур легалізації трудових мігрантів, працевлаштування іноземних громадян та міграційної політики Португалії, були присвячені дослідження португальських фахівців. Особливе місце в історіографії теми займають роботи М.І. Баганги, М.Л.Фонсеки, Х.К.Маркеса. Історія формування та розвитку імміграційної політики Португалії в не достатньо висвітлена в науковій літературі, українська історіографія теми практично відсутня. Вивчення джерельної бази з даної проблематики виявило необхідність проведення комплексного дослідження з даної тематики.

Остання декада ХХ століття ознаменувалась новими міграційними тенденціями у Європі. Країни, які традиційно постачали робочу силу, і Португалія, зокрема, почали приймати іммігрантів [1, с. 5].

У середині 80-х - на початку 90-х років ХХ століття, число іноземців, які проживали у Португалії, збільшилося практично в два рази. Число іммігрантів, які в'їжджали у Португалію наприкінці ХХ століття, перевищувало сотні тисяч осіб. Якщо ж брати до уваги тих, хто отримав лише вид на проживання в Португалії, то кількість іммігрантів, від загальної кількості іноземних громадян, які були зареєстровані в країні, також збільшилася удвічі. Серед числа іммігрантів були іноземні громадяни з кардинально різних куточків світу. Імміграція середини 80-х – початку 90-х у Португалію особливо відрізнялася потоками біженців з Африки. Серед африканських країн переважали Ангола, Заїр та Ліберія.

Наприкінці 90-х років ХХ століття будівельний бум у Португалії, який стимулював приплив національних та міжнародних інвестицій, став стимулом для розвитку різних секторів економіки, що потребували людського ресурсу [2, с. 13]. Численні інвестиції у розвиток інфраструктури вимагали великих об'ємів робочої сили, що покривалися за рахунок трудових мігрантів. У цьому зв'язку почали відбуватися зміни і у імміграційних потоках у Португалію. Знизилась кількість іммігрантів з Анголи, Заїру, Ліберії, країн PALOP, зросла кількість іммігрантів з Індії та Китаю, суттєво збільшилась європейська та бразильська імміграції [3, с. 4]. До цього часу, африканські легальні і нелегальні іммігранти щільно заповнили країну, створивши мережі для постачання нелегальних іммігрантів у Португалію. Така ситуація підливала масла у вогонь нелегальної імміграції та трудової експлуатації у країні, поза зусиллями державних установ, які намагалися контролювати імміграційні процеси. Незважаючи на це, ситуація з іммігрантами у Португалії залишалася стабільно однаковою і мало контрольованою на протязі усіх 90-х років ХХ століття.

До середини 2000-х років країну стрімко наповнювали потоки іммігрантів - робітників із Східної Європи й колишнього Радянського Союзу. Вони кардинально змінили імміграційний склад населення Португалії. Тепер вихідці із Східної Європи складали 51 відсоток від загальної кількості іммігрантів у Португалії, при цьому більшість серед них - українці, а після - молдавани, румуни і росіяни. Якщо брати до уваги тих, хто отримав лише вид на проживання, то українці сформували найбільшу іммігрантську групу в Португалії, слідом за якою йшли іммігранти з Кабо-Верде та Бразилії.

Для розуміння імміграційної політики Португалії кінця ХХ – початку ХХІ століття необхідно дослідити умови, в яких з'явилася ця імміграційна політика.

У 1986 році Португалія вступила у Європейське економічне співтовариство (пізніше – Європейський Союз). Однак, на практиці, стати повноправним учасником об'єднання виявилось не так просто. Для цього необхідно було налагодити не лише економічну, а й соціальну політику країни, яка б відповідала європейському законодавству й цінностям, в тому числі і у імміграційній сфері. Португалія все ще залишалася для європейського континенту країною дешевої робочої сили для індустріального сектору європейської економіки, незначних інвестицій у технологічне виробництво і експорту сирцю. Водночас, демократичні цінності Європейського Союзу закликали Португалію до пошуку засобів для встановлення економічної і політичної стабільності, в якій еміграційно-імміграційна складова відігравала неабияку роль.

Еміграційна та імміграційна політика Португалії: періоди розвитку законодавства. Вступ Португалії до Європейського Союзу і її приєднання до Шенгенської зони сприяли реформуванню еміграційної та імміграційної політики Португалії, змінюючи й динаміку міграційних потоків країни. Починаючи з другої половини 1980-х років португальська міграційна політика зазнала різноманітних реформ, пов'язаних як із еволюцією міграційних потоків, так і з необхідністю здійснювати відповідну політику Європейського Союзу [4, с. 2].

1 етап) Зміни відбувалися і у еміграційній, і у імміграційній сферах одночасно. Вироблення в Португалії концепції “нації громад” відображало самоідентифікацію і розуміння нації як такої, де португальські емігранти складали найважливіший змістовний елемент. Особливі права, привілеї та вигоди для португальських емігрантів і їх нащадків дали можливість закріпити економічні, культурні і етнічні зв'язки між Португалією і її етнічними меншинами за кордоном. І якщо в національній уяві відновилось давно забуте поняття “португальської діаспори”, яка мала тісні культурні і історичні зв'язки з Португалією, то інкорпорувати громадян колишніх колоній – іммігрантів - у португальське суспільство виявилось дуже проблематичним.

До початку 1990-х років португальська імміграційна політика була в зародковому стані, в значній мірі зосередивши свою увагу на регулюванні імміграційних потоків, які виникли, у першу чергу, в процесі постколоніального переходу. Період характеризувався відсутністю нових законодавчих актів, які б регламентували порядок в'їзду іммігрантів, чи хоча б упорядковували цей процес.

2 етап) Незалежно від вступу у Європейський Союз, політичної свідомості та лояльного ставлення суспільства (на перших етапах) до незаконного характеру імміграції у Португалію з колишніх португаломовних країн Африки, після їх деколонізації, для регулювання імміграційних потоків на початку було зроблено досить мало. Аж до двох процесів “надзвичайної регуляризації”, які були здійснені у 1992-1993 роках, коли були регуляризовані близько 40 000 нелегальних іммігрантів [5, с. 57]. Незважаючи на ці успіхи, деякі автори стверджують, що імміграційна політика почала розвиватися тільки на початку 2000-х років ХХІ століття, лише після того, як значно збільшилась кількість нелегальних іммігрантів і, паралельно, зріс попит на робочу силу, якої не вистачало у Португалії [6].

Після завершення регуляторного процесу, з метою приведення португальського законодавства у відповідність з Єдиним європейським актом і Маастрихтським договором, обидва з яких були імплементовані у 1993 році, португальський уряд запровадив нове законодавство у сфері міграції та надання притулку. Нові законодавчі інструменти мали вирішити дві головні проблеми: перша — адаптувати португальське законодавство до європейського, що в рамках політики “Фортеця Європа”, мало сконцентруватися на контролі

потоків іммігрантів з третіх неєвропейських країн в Європу (специфічно португальське - Португалія мала скоротити кількість мігрантів, які прибувають в країну з її колишніх колоній), друга – особливої уваги на європейському порядку денному отримало питання інтеграції мігрантів у приймачі суспільства.

Закон від № 59/93 3 березня 1993 року вніс значні зміни, що були пов'язані з в'їздом, проживанням та в'їздом іноземців з Португалії. Вперше на законодавчому рівні Португалія була визнана країною імміграції. Водночас, Закон не стосувався імміграційної політики як такої. Було введено перелік правил, якими регулювалися потоки іммігрантів, що наповнювали країну та їх перебування в ній. Посилення митного контролю зробило особливо важким процес в'їзду для тих, хто в'їжджав в країну з поза меж ЄС. Також були введені положення, які стосувалися екстрадиції іноземців. Якщо раніше питання екстрадиції іноземців належало виключно до компетенції судових органів, тепер ця сфера відійшла до компетенції Міністерства внутрішніх справ. Одним з найбільш спірних питань нової легалізації стало питання декриміналізації нелегальної імміграції. Значні санкції накладалися на нелегальних іммігрантів, особливо тих, хто сприяв і отримувал прибуток від нелегальної імміграції. Закон № 59/93 від 3 березня 1993 року впроваджував новий візовий режим, що відповідав нормам ЄС. Крім того, змінювалися і умови перебування в Португалії для іммігрантів, зокрема, в результаті проведення двох вищезазначених періодів легалізації нелегальних мігрантів. Окрім того у 1993 році, у відповідь на введення нового законодавства щодо надання притулку у інших європейських країнах, був виданий новий Закон про надання притулку в Португалії. Одним із його найбільш спірних питань було скасування положення закону 1980 року, яке стосувалося отримання статусу біженця з гуманітарних причин. Нове законодавство зберігало положення про надання статусу біженця з гуманітарних причин, що надавався у виключному випадку. Такий самий "вибірковий" підхід був у подальшому застосований і до питань громадянства.

Новий закон 1994 року встановив обмеження на отримання громадянства іноземцями. Якщо старе законодавство щодо отримання громадянства базувалося на принципі "права крові", то тепер воно було ускладнене положеннями про натуралізацію. Зокрема, терміни натуралізації для громадян, які не належали до країн PALOP були збільшені від шести до десяти років. Отримання громадянства через шлюб переставало бути автоматичним. Процес натуралізації можна було починати лише після трьох років спільного шлюбу.

3 етап) З кінця 1990-х років, географія імміграції у Португалію зазнала дійсно глибоких змін, змінивши вже і географічну структуру розселення іммігрантів у Португалії. На неї вплинула диверсифікація потоків іммігрантів з таких країн, як Україна, Молдова, Румунія та Росія. Країни, з якими Португалія не мала жодних стійких культурних і економічних зв'язків, почали переважати у імміграційних потоках і також впливали на географію розселення самих іммігрантів у країні. Деякі науковці вважають причиною таких змін саме запровадження у попередньому періоді надзвичайних процесів легалізації іммігрантів за спрощеною, у порівнянні з іншими країнами Шенгенської зони, процедурою. Саме поява у Португалії іммігрантів з країн Східної Європи, не лише урізноманітнює географію імміграційних потоків у Португалію цього періоду, а й робить її особливою, наповнюючи іммігрантами з країн, з якими Португалія не мала жодних історичних і культурних зв'язків. Відсутність "історичних привілеїв" в отриманні дозволу на проживання у Португалії ще раз стає підтвердженням на користь позиції щодо запроваджених у країні вигідних умов легалізації кінця 1990-х років для будь-яких іноземних громадян.

Офіційні документи пояснюють цей раптовий і масовий приплив іммігрантів із Східної Європи у Португалію трьома основними причинами: відсутністю контролю з боку інших держав-членів ЄС в наданні короткострокових віз; швидкістю і легкістю пересування всередині Шенгенського простору; торгівлею людьми, організованою у Східній Європі під виглядом "туристичних агентств" [7, с. 28].

Ще одним структурним фактором у зміні імміграційних потоків став будівельний бум у Португалії, який вимагав, значною мірою, нетрадиційних "джерел енергії", а саме іммігрантів із Східної Європи, зокрема, України. Несподіваність змін була і у тому, що Португалія жодним чином не впливала на те, щоб залучити у сферу будівництва саме робітників із Східної Європи.

У 1996 році розпочався наступний період легалізації іммігрантів. З 1996 по 2001 роки португальський уряд здійснив значну кількість заходів з метою адаптації іммігрантів у приймаючому суспільстві. Згодом, на законодавчому рівні, було визначено можливість для іммігрантів користуватися медичною допомогою, соціальними гарантіями, що ще збільшило кількість іммігрантів, які проходили процес легалізації. Вони також отримали право голосу на виборах до місцевих органів влади, що запроваджувалось Законом 36/96. У 1997 році перелік прав для іммігрантів було розширено. Нове законодавство знімало норму, яка була встановлена законом 1977 року і передбачала, що на 90 відсотків португальських робітників могло припадати лише 5 осіб іноземців. Та вже у 1998 році був прийнятий закон, яким запроваджувався новий режим в'їзду та перебування мігрантів на національній території. Законодавчі зміни ужорсточували заходи, спрямовані на контроль в'їзду іммігрантів у зв'язку із тенденцією до криміналізації незаконної міграції.

Акцент нового законодавства був спрямований на возз'єднання сімей, хоча, і у цій сфері були введені деякі зміни. Деякі обмеження були зняті для тих, хто приїздив для возз'єднання сімей, зокрема з країн PALOP і Бразилії. Окрім того, законодавство стало більш гнучким у питаннях отримання дозволів на проживання і екстрадиції. У 1998 році також було запроваджене нове законодавство стосовно отримання притулку, яке було співвідносне до законодавства ЄС. Акцент знову робився на возз'єднанні сімей та наданні соціальної підтримки тим, хто шукав притулку та їх захисту на законодавчому рівні. У 2001 році було прийняте нове законодавство, яке розпочало (на думку деяких науковців) четвертий період міграційної політики Португалії і намагалось врегулювати потреби португальського ринку праці у робочій силі.

Законом 4/2001 були запроваджені нові правові категорії, за яким були введені квоти на робочі місця та нова категорія дозволу – дозвіл на тимчасове перебування, який видавався за представленням трудового

контракту. Ці нововведення дозволили легалізуватися тисячам нелегальних мігрантів, які нелегально проживали в Португалії. Нові стандарти дозволили запровадити більш селективний підхід до імміграції, збалансувати політичні моменти і економічні потреби португальського ринку у робочій силі. Контроль, дозволи на проживання, обмежувальні заходи по возз'єднанню сімей, каральні заходи щодо незаконної міграції дозволили взяти ситуацію з імміграційними потоками в Португалію під контроль.

Закон NS 4/2001 від 10 січня 2001 року відійшов від преференційного режиму для португаломовних мігрантів, запровадивши більш універсальний підхід до імміграційних груп, присутніх на території Португалії. Ним було введено нові законодавчі основи в'їзду, перебування та екстрадиції до/з території Португалії. Вперше законодавством передбачалася легалізація нелегальних мігрантів в країні.

Закон NS 4/2001 визначив основні принципи і засади легалізації законних і незаконних трудових мігрантів на території Португалії на початку 2000-их років. Він також виокремив дві основоположні характеристики міграційних потоків цього періоду: по – перше, португаломовні країни перестали займати провідне і привілейоване місце у структурі міграційних потоків, по – друге, провідні позиції у структурі міграційного наповнення почали займати громадяни з східноєвропейських країн – Росії, Молдови, Румунії, України. Українці, при цьому, сформували другу за величиною емігрантську групу в країні. Значно пізніше між Португалією та цими країнами, в тому числі і Україною, були укладені угоди про трудових мігрантів метою яких було попередити нелегальну міграцію, накладаючи на португальських працедавців ряд вимог, яким вони повинні слідувати, надаючи пріоритетне право на працевлаштування мігрантові [8, с. 2-3].

Варто відзначити, що поява саме такого законодавства стала реакцією на невпинне збільшення нелегальних мігрантів в країні, загострення соціальних непорозумінь між групами мігрантів, рекетирства, яке почало процвітати в Португалії наприкінці 90-их років, створюючи нестабільність у суспільстві країни перебування.

На думку автора, саме зміни у законодавстві, що відбулися у 2001 році стали причиною збільшення кількості іноземного населення у Португалії. Ці зміни дозволили легалізувати більш ніж 180000 іноземних громадян у проміжку між 2001 -2004 роками, в основному з країн Східної Європи, а саме з України, Росії, Молдови, Румунії, а також Бразилії.

Завдяки гнучкості законодавства, нелегальна міграція в Португалію не тільки не зменшилася, а й збільшилася. Закон № 34/2003 від 25 лютого говорив про необхідність “розробки і реалізації прозорої політики і прийняття остаточних і конструктивних рішень, а не ізольованих і тимчасових заходів” щодо іммігрантів. Така політика базувалася на трьох основних принципах: “сприяння легальній імміграції відповідно до можливостей Португалії, ефективної інтеграції іммігрантів і боротьби з нелегальною імміграцією”. Закон також спрощував деякі бюрократичні процедури з метою прискорення процесів легалізації та сприяння інтеграції іммігрантів [8, с. 2]. Згаданий вище закон був доповнений Указом № 6/2004 від 26 квітня [2], що дозволив нелегальним мігрантам, які в'їхали в країну до березня 2003 року, легалізувати своє становище. Був введений максимальний річний ліміт кількості іноземних громадян, які могли залишитись в Португалії для участі у професійній діяльності. Крім того, слід зазначити, що у 2003 році відбулося підписання договору між Португалією та Бразилією про взаємне працевлаштування громадян (відомий як Договір Лула), який запроваджував механізми працевлаштування жителів Бразилії у Португалії [9].

Починаючи з 2004 року й надалі, коли тривалий період будівництва завершувався, в тому числі і у зв'язку із економічною кризою, а нові механізми боротьби з нелегальною міграцією й організації зайнятості незареєстрованих робітників вступили у силу, почала спостерігатися тенденція до скорочення кількості юридично задокументованих іноземних громадян у країні. Особливо зменшилася кількість українців, які були зайняті саме у сфері виробництва. Однак, це жодним чином не вплинуло на загальну чисельність іноземних громадян у країні, чия кількість продовжувала збільшуватись за рахунок іноземців з інших країн. Зокрема, з 2005 року ріст кількості іноземців відбувався за рахунок іммігрантів з Бразилії, Китаю, Молдови та Румунії, а також за рахунок легалізації певної частини нелегальних іммігрантів, які вже були присутні у країні. [10]. Автор підтримує думку офіційних чинників Португалії про те, що зростання кількості іноземних громадян пов'язано не лише із національним законодавством, яке дозволяло швидко легалізуватися іноземцям у Португалії, а й за рахунок політики ЄС, яка дозволяла досить легко отримати короткострокову візу у інших країнах-членах Європейського Союзу. Це призвело до того, що Португалія змушена була піти на процеси легалізації іноземців за тією ж схемою, як це відбувалося з іммігрантами з постколоніальних територій.

З середини 2000-х імміграційний рух в Португалії почав вщухати. Спостерігалось збільшення числа португальських громадян, що виїжджали за кордон, особливо до інших європейських країн [11, с. 1].

Що стосується політики Європейського Союзу у міграційній сфері, то на початку 90-их років європейські країни докладали значних зусиль для того, щоб гармонізувати європейське законодавство щодо надання притулку та імміграції. Шенгенська Угода та Дублінська конвенція були спрямовані саме на те, щоб встановити спільні рамки для міграційної політики серед країн ЄС. Крім того, імплементація в грудні 1993 року Єдиного Європейського Акта стала основою базових трансформацій, пов'язаних із переміщенням робочої сили і працевлаштуванням в рамках Європейського Союзу.

У рамках нової португальської державності в контексті ЄС, постала необхідність вирішувати багато спільних проблемних питань. На початку 90-х років, коли визріло розуміння належності Португалії до європейського простору, стало зрозуміло, що ті виклики, з якими стикається ЄС, є викликами і для Португалії.

У 1992 році, під час головування Португалії в Європейському Союзі, вона отримала безпрецедентні можливості проявити себе на міжнародній арені. Головування Португалії в ЄС стало ще одним вагомим кроком до її європеїзації. Основними здобутками головування Португалії у ЄС стало зміцнення стосунків з Бразилією та іншими країнами Латинської Америки, сподіваючись, що такі тісні зв'язки нададуть Португалії

порівняльну перевагу в цьому регіоні серед інших країн Європейського Союзу. З іншого боку, членство Португалії в ЄС змінило стосунки колишньої метрополії з її колоніями в Африці – Португалія, почала вибудовувати з ними привілейовані відносини. Після деколонізації, Португалії довелося все зменшувати і зменшувати свої географічні виміри, змирившись з думкою про те, що її національна територія, яка колись вийшла далеко за рамки континенту, аж у Африку, обмежується європейським континентом. Одночасно, це розуміння змішувалось із розумінням того, що Португалія сама ставала частиною великого геополітичного об'єднання – ЄС. Менш ніж за двадцять років колоніальна “транснаціональність” Португалії перетворилася на транснаціональність європейську в рамках ЄС, де Португалія знаходиться на периферії, однак робить свій особливий внесок у спільну європейську політику – її імміграційну складову.

На жаль, до наступного головування Португалії в ЄС у 2000 році, їй так і не вдалося здобути місце серед тих країн ЄС, які мають у ньому беззаперечний авторитет. Тим не менше, якщо раніше Португалія сприймалася лише як країну, що має сприятливий рекреаційний клімат в ЄС, її внесок у спільну європейську політику був визначений формуванням Португалією міграційної політики. Одним з основних наслідків такої політики стало встановлення жорсткого контролю над міграційними потоками з африканських країн, які колись були європейськими колоніями. Що стосується Португалії, то її тісні історичні і культурні зв'язки з колишніми колоніями зазнали неабиякого тиску під директивами Європейського Союзу.

Громадська реакція на зміни у політиці була досить неоднозначною. Нове імміграційне законодавство, законодавство з надання притулку, статусу біженця і громадянства було піддане значній критиці з боку опозиційних партій, громадських і профспілкових організацій. Основними недоліками нового законодавства називали ізоляціоністську політику, негнучкість і відсутність солідарності у вирішенні проблем мігрантів і біженців. Особливо критикувала державну політику щодо мігрантів і біженців католицька церква. Церква називала це не новою політикою, а соціальною, історичною і культурною сліпотою.

Пізніше, публічна думка стала тяжіти до підтримки дій Уряду. Проведене незалежне опитування у 1993 році показало, що суспільство погоджується з обмеженнями, які накладалися на іноземців, що прагнули знайти роботу і залишитись в Португалії. Теж саме стосувалося тих, хто шукав політичного притулку. Виключення становила позиція щодо біженців з гуманітарних причин, щодо яких суспільна думка була прихильною, наполягаючи на відкритості кордонів для них. Однак, пізніше виявилось, що запроваджені Урядом заходи були виправдані. Португалія, як і інші європейські країни зіткнулася з потоками іммігрантів і біженців, які претендували в середині країни на соціальні гарантії і переваги. Широка дискусія показала, що питання внутрішньої безпеки в контексті міграції досить тісно межує з темами расизму і ксенофобії.

Іммігрантські групи у країні перетворилися на своєрідний “вододіл” португальського суспільства. Масовий ріст імміграційних потоків із Східної Європи початку 2000-х років у країну сколихнув громадську реакцію і змусив медіа привертати увагу уряду до цього питання [12, р. 21].

Разом із змінами і зростаючою кількістю країн-постачальників імміграційного ресурсу, зміни відбувалися у імміграційних процесах та в середині імміграційних потоків за соціальною і професійною складовою. Більшість дослідників погоджуються з думкою про те, що офіційні чинники Португалії під дією обставин були змушені на початку 2000-х років впровадити такі порядки, які б на законодавчому рівні, упорядкували життя значної кількості нелегалів, які наповнили країну. Претензії до нелегальних мігрантів того періоду зводились до двох основних звинувачень: несплати податків і асоціальної поведінки. При цьому, кваліфікаційний склад української трудової міграції виявив, що українці належали до висококваліфікованих кадрів і країна перебування втрачала можливості їх “мозкового потенціалу” - “brain waist”, через те, що їх нелегальне працевлаштування дозволяло їм займати лише місця у низькооплачуваних секторах економіки типу 3D (dirty, dangerous and difficult), тобто брудна, небезпечна і важка праця [13]. Що ж до асоціальної поведінки, було наголошено, що подібні претензії по відношенню до українських трудових мігрантів були значно перебільшеними. Тож, міграційна політика Португалії кінця 90-х, початку 2000-х років відіграла не останню роль у формування української трудової міграції до цієї країни.

Розвиток мереж постачання іммігрантів із Східної Європи став поворотним моментом у традиційних “джерелах” імміграції для Португалії. Традиційні мережі постачання іммігрантів з колишніх колоніальних територій замінили міжнародні мережі постачання іммігрантів з європейського континенту. Кількість легальних іммігрантів у Португалії, Італії, Греції та Іспанії налічувала 1,4 мільйони осіб, а кількість нелегальних іммігрантів у цих країнах коливалась у межах від 1,3 до 1,5 мільйонів осіб [14, р. 435]. Три мільйони іммігрантів, половина з яких – нелегальні спровокували соціальні, юридичні і економічні проблеми, яких не було до цього часу у регіоні. Це змусило країни, які не до цього часу не мали таких проблем, звертатися до країн, де питання врегулювання потоків іммігрантів мало свої традиції і історію, спільно із законодавством – як інструментом впорядкування цих потоків. Загалом, цей досвід мав дати відповідь на два глобальні питання: “як багато іммігрантів може собі дозволити приймаюча країна” і “хто мають бути ці іммігранти?” [15; 16, с. 25-29].

У Португалії початку 90-х питання імміграції дуже тісно пов'язувалось з питаннями національної безпеки і інтеграції. Обговорювалось і питання асиміляції мігрантів у культурному і соціальному середовищі Португалії. Особливо ця дискусія стосувалася іммігрантів з тих країн, які мали стійкі культурні та історичні зв'язки з Португалією. У рамках членства Португалії в Європейському Союзі, історична, культурна та мовна спільність з колишніми колоніями залишилися поза увагою. На зміну ним прийшли підкресленість у відмінностях і винятковості європейців від колишніх колоніальних народів. Поза цим, рівень іммігрантських потоків з Африки у 1993-1994 роках досяг свого піку і збільшився у чотири рази. У кількісному вимірі, мігрантів з Африки у 1993-1994 роках було у десять разів більше, ніж їх було в наступних 1997 – 1998 роках, хоча загальна кількість іммігрантів у Португалії продовжувала збільшуватись. Важко було виявити і кількість

нелегальних мігрантів, адже в період легалізації з'ясувалося, що в країні присутні тисячі нелегальних мігрантів, які потрапили на національну територію ще на початку 90-х років.

Упродовж 90-х питання міграції стало аж надто політизованим. Інтернаціональні і національні фактори призвели до нових громадських дебатів навколо питання міграції. На міжнародному рівні ЄС намагалося гармонізувати законодавство європейських країн щодо мігрантів, роблячи особливий наголос на їх інтеграції у приймаюче суспільство.

У 2000-х році мафіозні угруповання, які займалися нелегальною міграцією створили для Португалії імідж країни, яка мала б стати раєм для нелегалів. Почала розповсюджуватись думка про необхідність повернення іммігрантів у свої країни. Законодавство піддавалось критиці за те, що створювало такі умови, коли трудові мігранти, після завершення своєї трудової діяльності, перетворюються на нікому непотрібний товар.

Підсумовуючи, слід сказати, що Португалія змогла ефективно впоратись з імміграційними потоками в країну, швидко адаптувавши власне законодавство до законодавства Європейського Союзу. При цьому, їй вдалося упорядкувати ті імміграційні потоки, які були породжені стійкими культурними і історичними зв'язками з її колишніми колоніями, використавши цей досвід для інших потоків іммігрантів. Зокрема, імміграційних потоків із Східної Європи. Зрозуміло, для того, щоб адекватно відповідати імміграційним викликам, Португалія ефективно використовувала і розвивала усі інституційні і законодавчі інструменти для роботи з мігрантами, які здобула після вступу в Європейський Союз.

Джерела та література

1. Malheiros Jorge. Integração social e profissional de imigrantes, refugiados e minorias étnicas/Gabinete de Gestão EQUAL. – Lisbon: Portugal, 2006.
2. Oliveira Catarina Reis de, Rosário Edite & Santos Tiago. Indicators of Immigrant Integration. First Report/ACIME. – Lisbon: Portugal, 2006.
3. Pires Rui Pena. Migrações e Integração: Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa/Celta Editora. – Oeiras: Portugal, 2003.
4. Estatísticas dos Movimentos Migratórios/Conselho Superior de Estatística. – Lisbon: Portugal, 2006.
5. Fonseca Maria Lucinda, McGarrigle Jennifer. Immigration and policy. Immigration and policy: new challenges after the economic crisis in Portugal, pp. 51-75.
6. Peixoto, J., Sabino C. Portugal: Immigration, the Labour Market and Policy in Portugal: Trends and Prospects, IDEA Working Papers, 2009, 6, April.
7. Baganha Maria I., Fonseca Maria L. New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe. Metropolis Portugal. Lisbon: Luso – American Fundation, 2004, 118 p.
8. Acordo entre a República Portuguesa e a Ucrânia sobre Migração Temporária de Cidadãos Ucrânicos para a Prestação de Trabalho na República Portuguesa, assinado em Kiev em 12 de Fevereiro de 2003. Decreto n.º 3/2005. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec3-2005.pdf>.
9. Договір Лула, затверджений Указом № 40/2003 від 19 вересня, що діяв до липня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mreis.pt/biblioteca/doc_word_pdf/dec40-2003.pdf.
10. Malheiros, J., and Fonseca L., coords., with C. Latoeira, A. Carmo, A. Esteves, A. Estêvão, J. McGarrigle, L. Moreno, S. Pereira, J. C. Ramos, N. Serra, and Y. Torres. Acesso à habitação e problemas residenciais dos imigrantes em Portugal. Lisbon: Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural, 2011.
11. Malheiros Jorge. Statement made in Lisbon on the occasion of the release of the OECD report entitled Perspectivas das Imigrações Internacionais on 2 November 2006.
12. Maria Lucinda Fonseca, Meghann Ormond. Immigration in Portugal: recent trends and policy debates. Centro de Estudos Geográficos, Univ. de Lisboa with support from FLAD Luso-American Foundation, MetroMed, Milan, 2003, 11, December.
13. Jose Carlos Marques, Pedro Gois. Ukrainian Migration to Portugal. From Non-existence to One of the Top Three Immigrant Groups // A specialised website of the Multicultural Centre Prague for critical discussion about migration in Central and Eastern Europe. – 2007 year. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migrationonline.cz/en/ukrainian-migration-to-portugal-from-non-existence-to-one-of-the-top-three-immigrant-groups#pozn5>.
14. Baganha Maria I., Gois Pedro, and Pereira Pedro T. International migration in Portugal. International Migration from and to Portugal: What do we know and where are we going?, pp. 415-457.
15. Borjas, George. The new economics of immigration. The Atlantic Monthly, 1996, pp. 72–80.
16. Цватий В.Г. Імміграційні процеси та імміграція з Латинської Америки до США: інституційно-політичні дилеми сучасного світоустрою / В. Цватий, Н. Бурейко // Зовнішні справи. – 2015. – № 05. – С. 25-29.

Martsynuk M. P. Evolution of Portuguese immigration policy after joining the European Union (1986-2006)

The article is dedicated to the analysis of migration in 80s, 90s and 2000s in Portugal. Political changes in the country during these years and their impact on major immigration flows and changes in immigration policies and legislation Portugal, including in connection with its accession to the European Union, are characterized.

Key words: foreign policy, diplomacy, immigration policy, Portugal, European Union.

Марцинюк М. П. Эволюция португальской иммиграционной политики после вступления в Европейский Союз (1986–2006 годы)

Статья посвящена анализу особенностей миграционных процессов 80-х, 90-х и 2000-х годов в Португалии. В статье характеризуются политические изменения в стране этих лет и их влияние на основные иммиграционные потоки и изменения в иммиграционной политике и законодательстве Португалии, в том числе в связи с ее вступлением в Европейский Союз.

Ключевые слова: внешняя политика, дипломатия, иммиграционная политика, Португалия, Европейский Союз.